

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประเทศไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาคุณภาพของประชาชนอย่างรวดเร็ว และต้องเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ มีการจัดการความรู้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในด้านการศึกษา โรงเรียนเอกชนของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานทั้งด้านการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยเฉพาะในส่วนที่รัฐไม่สามารถจัดได้หรือจัดได้ไม่พอเพียง อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐ ในด้านทรัพยากรงบประมาณ และด้านบุคลากร รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา มากยิ่งขึ้นในทุกระดับ (ศรีราชา เจริญพานิช, 2548) และเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 8 (2) ทำให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 10 วรรค 1 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาดังกล่าวต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” มาตรา 43 บัญญัติว่า การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยรัฐเป็นผู้กำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา มาตรา 45 บัญญัติให้รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา และในมาตรา 46 บัญญัติให้รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้

ในปี 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดหลักการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา

เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ นอกจากนี้เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน และสิทธิประโยชน์อย่างอื่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ ให้แก่สถานศึกษาเอกชน (พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550) และในปี 2554 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 เนื่องจากบทบัญญัติบางข้อได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับการดำเนินการของโรงเรียนเอกชน ทำให้การจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียนเอกชนไม่มีประสิทธิภาพและศักยภาพ (พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554)

การบริหารโรงเรียนเอกชนให้มีคุณภาพได้จะต้องมีปัจจัยหลายด้านที่สนับสนุนที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ และปัจจัยด้านจำนวนนักเรียนก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลทำให้โรงเรียนสามารถบริหารงานได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้มีงานวิจัยเรื่องการศึกษาปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มสัดส่วนจำนวนนักเรียนในการจัดการศึกษาของเอกชนมี 9 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชน 2) ปัจจัยการเรียนการสอน 3) ปัจจัยผู้บริหาร 4) ปัจจัยการดำเนินงานกิจการโรงเรียน 5) ปัจจัยการบริหารบุคลากร 6) ปัจจัยมาตรการกำกับดูแลโรงเรียนเอกชน 7) ปัจจัยบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน 8) ปัจจัยการมีส่วนร่วมขององค์กรภายนอกโรงเรียน และ 9) ปัจจัยนโยบายของรัฐในการรับนักเรียนและครู (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, 2552) ในด้านงบประมาณได้มีการวิจัยการประเมินการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเอกชน พบว่า โรงเรียนเอกชนมีส่วนช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐคิดเป็นร้อยละ 10.43 ของค่าใช้จ่ายรวม ซึ่งถ้าพิจารณาแนวโน้มค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการยังเป็นไปตามแนวโน้มเดิมดังนั้น ช่วงเวลา 10 ปี ในอนาคตระหว่างปี พ.ศ. 2546-2555 โรงเรียนเอกชนจะมีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมูลค่าสูงประมาณ 328,897.23 ล้านบาท และหากพิจารณาช่วงเวลา 22 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2555 ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนเอกชนมีส่วนแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษาเป็นมูลค่าสูงถึง 531,728.80 ล้านบาท (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2547) นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีงานวิจัยเรื่องกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพการจัดการศึกษาของเอกชน พบว่า ปัญหานโยบายกระทรวงศึกษาธิการไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายส่งเสริมเอกชนได้มีโอกาสลงทุนทางการศึกษามากขึ้นก็ตาม นโยบายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการก็ยังมีฐานความคิดว่า รัฐต้องดำเนินการจัดการศึกษาเองเกือบทุกอย่าง

ไม่เปิดโอกาสให้โรงเรียนเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ และยังไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบต่าง ๆ ทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นเป็นการควบคุมมากกว่าส่งเสริม บางครั้งนโยบายก็เปลี่ยนบ่อย แย้งกันเอง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548)

ในการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่งผลให้โรงเรียนเอกชนบางโรงเรียนไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระยะเวลาที่ผ่านมาในปีหนึ่งๆ มีระลอกคลื่นการขอปิดตัวเองของโรงเรียนเอกชนอย่างสม่ำเสมอเรื่อยมา เช่น ในปีการศึกษา 2528 ยุบกิจการ 46 แห่ง ปีการศึกษา 2529 ยุบกิจการ 34 แห่ง และปีการศึกษา 2530 ยุบกิจการ 70 แห่ง ถ้าเทียบกับจำนวนโรงเรียนเอกชนทั่วประเทศที่มีอยู่กว่า 4,000 แห่ง (นิตยสารผู้จัดการ, 2531) และเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2550 โรงเรียนเรวดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ปกครองทราบถึงการปิดสถานศึกษา โดยระบุว่ามีความจำเป็นจะต้องหยุดทำการเรียนการสอนในปีการศึกษา 2553 (16 พฤษภาคม 2553) และจากการประชุมสมาคมสภาการศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย วันที่ 26 มีนาคม 2555 ณ สมาคมโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ได้มีการสรุปปัญหาและอุปสรรค กฎหมายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในการบริหารของโรงเรียนเอกชนในด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ ปัญหาความเสี่ยงด้านนโยบายของโรงเรียนเอกชน ได้แก่ ปัญหาด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ที่ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการบริหารงานโรงเรียนเอกชน 1) การออกกฎหมายลำดับรอง ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โรงเรียนไม่สามารถบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ตามมาตราเกี่ยวกับระบบบัญชี ที่ดิน กรรมการ ฯลฯ ได้ เพราะยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองมาชี้แจงรายละเอียดวิธีปฏิบัติ 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโรงเรียนทับซ้อนกันหลายหน่วยงาน องค์การปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาเฉพาะ โรงเรียนภาครัฐไม่ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชน และองค์การปกครองท้องถิ่นเปิดโรงเรียนไม่เป็นไปตาม School Mapping ปัจจัยด้านงบประมาณ 1) การเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินของโรงเรียนเอกชน การเสียภาษีและการเรียกเก็บย้อนหลัง ทำให้เป็นภาระการหาเงินจำนวนมากมาเสียภาษีดังกล่าวและแตกต่างจากโรงเรียนภาครัฐทั้งหมดที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรียน 2) การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา ปัจจุบันยังกำหนดเพดานค่าธรรมเนียมการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ปรับตัวสูงขึ้นทุกปี 3) การจ่ายเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียน การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนช้ามากทำให้โรงเรียนต้องหาเงินสำรองจ่ายเรื่องที่ลำบากของโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก 4) นโยบายเรียนฟรี 15 ปี การกำหนดให้ต้องซื้อตำราเรียนเฉพาะที่ทางกระทรวงกำหนดทำให้โรงเรียนไม่สามารถเลือกตำราเรียนที่มีคุณภาพสูงตามที่โรงเรียนต้องการได้ เพราะบังคับให้ซื้อตามงบประมาณที่จัดสรรให้ซึ่งไม่

พอที่จะซื้อตำราเรียนคุณภาพสูงได้ ปัจจัยด้านคุณภาพการศึกษา ที่มีปัญหาในการประกันคุณภาพทางการศึกษา เป็นการเพิ่มภาระด้านการจัดทำเอกสารให้แก่โรงเรียนมาก ครูต้องใช้เวลาในการเตรียมรับการประเมินมากทำให้ครูไม่ได้ใช้เวลาในการสอนอย่างเต็มที่ ทำให้ให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนลดลง ปัจจัยด้านบุคลากรมีผลกระทบทำให้บุคลากรลาออกจากโรงเรียนเนื่องจากปัญหา 1) การปรับเงินเดือนครูโรงเรียนเอกชน ปริญาตรีเป็น 15,000 บาท ปริญาโทเป็น 17,500 บาท การอุดหนุนเงินเดือนครูเอกชน ในอัตรานักเรียน 25 คนต่อ ครู 1 คน เป็นการกำหนดในอัตราเงินเดือนต่ำสุดของวุฒิปริญญาตรีโดยไม่มีการคำนึงถึงการขึ้นเงินเดือนครูในแต่ละปี ซึ่งในปัจจุบันการเพิ่มเงินเดือนครูเป็นภาระของโรงเรียนที่ต้องรับผิดชอบ โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถปรับเพิ่มให้ครูในแต่ละปีได้ และเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนที่ได้รับเพิ่มไม่พอที่จะปรับเงินเดือนครู ทำให้เกิดปัญหาสมองไหลอย่างมาก 2) สวัสดิการครูโรงเรียนเอกชน ครูโรงเรียนเอกชนได้รับสวัสดิการน้อยกว่าครุภาครัฐมากทำให้ขาดแรงจูงใจเกิดปัญหาสมองไหลตลอดเวลา และครูเอกชนไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของบิดา มารดาและบุตรได้ 3) การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูชาวต่างชาติและผู้ไม่มีวุฒิศึกูครูต่างชาติที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูจากต่างประเทศหายาก และการจ้างผู้ที่ไม่มีความรู้ตามระเบียบให้ขออนุญาตได้แต่กำหนดระยะเวลาไว้ 2 ปี ทำให้ขาดแคลนครูสาขาวิชาเฉพาะ 4) วิถีฐานะของครูโรงเรียนเอกชน การไม่มีกฎหมายรองรับที่ถูกต้องและชัดเจนเหมือนกับระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ที่มีความชัดเจน กองทุนที่รับจะสมทบเข้ามาเพื่อให้ภาคเอกชนได้รับความยุติธรรมและเสมอภาคเช่นเดียวกับภาครัฐ 5) โรงเรียนเอกชนได้รับผลกระทบจากการสอบบรรจุจากหน่วยราชการ เขตพื้นที่ที่มีการสอบบรรจุครูระหว่างปีและเรียกบรรจุครูระหว่างปี มีผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเอกชนโดยตรง ทำให้การจัดการเรียนการสอนไม่ต่อเนื่องและสรรหาครูเข้าสอนแทนลำบากมาก

ปัญหาความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ได้แก่ ปัจจัยกฎหมายและนโยบาย

1) เกี่ยวกับมาตรการเตรียมความพร้อมสำหรับโรงเรียนเอกชนในการแข่งขันกับกรอบ AEC ขาดผู้ประสานงาน AEC ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐและเอกชนการศึกษาทุกระดับ เพื่อกำหนดกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงาน เพื่อประสานงานทั้งภายในและต่างประเทศ 2) นโยบายการขยายโรงเรียนปฐมวัยของรัฐ รัฐไม่กำหนดนโยบายการขยายโรงเรียนของรัฐชัดเจน หน่วยงานใดอยากขยายก็สามารถทำได้ ทำให้เกิดภาวะต่างคนต่างทำ เอนชนระดับอนุบาลต้องลงทุนสร้างอาคารและสื่อที่แพง เมื่อทำแล้วถูกรัฐบาลเปิดขยายโรงเรียนในส่วเดียวกัน ทำให้เกิดการแย่งเด็กเป็นภาระของโรงเรียน ผู้ปกครอง เก็บแพงผู้ปกครองก็รับภาระหนัก เก็บถูกก็ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ปัจจัยด้านงบประมาณ 1) การพัฒนาครูโรงเรียนเอกชนและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โรงเรียนเอกชนได้รับการสนับสนุนวิชาการและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากภาครัฐน้อย เนื่องจากรัฐจัดสรร

งบประมาณสำหรับโรงเรียนรัฐเป็นส่วนใหญ่ ยกตัวอย่าง เช่น เอกสารวิชาการและสื่อการเรียนการสอนสำหรับครู รวมทั้งการพัฒนาครูประจำการด้านวิชาการ 2) การค้างจ่ายค่าเล่าเรียนของผู้ปกครอง มีผู้ปกครองไม่ชำระเงินค่าเล่าเรียนโดยขอผลัดชำระไปเรื่อยเมื่อโรงเรียนไม่อนุญาตให้สอบก็จะถูกรอเรียนไปที่กระทรวง โรงเรียนก็จะถูกขอให้นักเรียนได้สอบ และเมื่อนักเรียนจบโรงเรียนก็ยังไม่ได้รับการชำระค่าเล่าเรียนที่ผลัดชำระ ทำให้โรงเรียนมีปัญหาในด้านงบประมาณที่ขาดหายไปจำนวนมากทุกปี ปัจจัยด้านบุคลากรที่ต้องมีกลยุทธ์ทำให้บุคลากรรักองค์กรและรักในวิชาชีพครู ซึ่งโรงเรียนเอกชนได้รับผลกระทบจากการสอบบรรจุจากหน่วยงานราชการ เขตพื้นที่ที่มีการสอบบรรจุครูระหว่างปีและเรียกบรรจุครูระหว่างปี มีผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเอกชนโดยตรง ทำให้การจัดการเรียนการสอนไม่ต่อเนื่องและสรรหาครูเข้าสอนแทนลำบากมาก ดังนั้นโรงเรียนเอกชนจึงจำเป็นต้องมีการหามาตรการหรือแนวทางในการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้โรงเรียนเอกชนนั้นสามารถที่บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมาคมสภาการศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย, 2555)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำคู่มือการขับเคลื่อนกลยุทธ์ ซึ่งการถ่ายทอดกลยุทธ์สู่การปฏิบัติความสำเร็จทางด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนควรมีความสอดคล้องกันทั้งในส่วนของการกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) ดังนี้ 1) หากโรงเรียนสามารถทั้งวางแผนกลยุทธ์และนำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้กลยุทธ์ของโรงเรียนประสบผลสำเร็จ (Strategic Success) 2) หากโรงเรียนมีการวางแผนกลยุทธ์ได้อย่างดีแต่ขาดประสิทธิภาพในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติก็จะเป็นการสูญเสียโอกาสครั้งสำคัญ (Missed Opportunity) 3) หากโรงเรียนวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ไม่สามารถนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ดีก็จะทำให้เกิดความเสี่ยงได้ (at Risk) เนื่องจากนำกลยุทธ์ไม่ดีไปปฏิบัติ 4) หากโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพในการวางแผนกลยุทธ์ และการนำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติก็แสดงถึงความล้มเหลวตั้งแต่ต้น (Doomed from the Start) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553 ก) อีกทั้งการบริหารความเสี่ยงทางการศึกษานั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดเป็นระเบียบให้มีการปฏิบัติหลายแห่ง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 3 มาตรา 9 (1) กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้าซึ่งมีการบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งในแผนปฏิบัติราชการ และในงบประมาณ พ.ศ. 2550 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้เลือก “ระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง” เป็นหัวข้อการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ 17 นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้ส่วนราชการ ต้องมีการประเมินความเสี่ยงและปรับปรุงระบบการควบคุมภายในด้วย รวมไปถึงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 ที่เห็นชอบให้กระทรวงที่มีผู้ตรวจราชการ จัดให้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง ตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/ โครงการที่จัดทำขึ้นตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยแนบผล การวิเคราะห์ความเสี่ยงไปพร้อมกับคำของบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 (สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2550) แต่ในขณะเดียวกันปัจจุบันนี้โรงเรียนเอกชนยังไม่ได้มีการจัดทำ แผนการบริหารความเสี่ยงที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่จะดำเนินงานตามระบบ งานประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อจัดทำเอกสารรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจประเมิน เท่านั้น

จากผลการดำเนินของโรงเรียนเอกชนและสภาพปัญหาข้างต้นถือเห็นว่าความเสี่ยง ขององค์กรส่งผลให้โรงเรียนไม่สามารถดำเนินงานได้บรรลุผลตามเป้าหมาย โดยสรุปความเสี่ยง ที่สำคัญคือ ความเสี่ยงด้านนโยบาย ได้แก่ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาล งบประมาณ และ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ได้แก่ บุคลากร คุณภาพการศึกษา ซึ่งการบริหารงานโรงเรียนเอกชน ถ้ามี การบริหารความเสี่ยงทั้งสองด้านที่ดีจะส่งผลทำให้การบริหารงานบรรลุตามเป้าหมาย ดังนั้นการมี รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน จะสามารถใช้เป็น เครื่องมือที่โรงเรียนเอกชนใช้จัดการศึกษาอย่างมีมาตรฐานและคุณภาพส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อ การพัฒนาการศึกษาของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อศึกษาความสอดคล้องของความเสี่ยงด้านนโยบายกับด้านกลยุทธ์ของโรงเรียน เอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบาย และด้านกลยุทธ์ของโรงเรียน เอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

คำถามในการวิจัย

1. รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการในรูปแบบใดที่มีความเหมาะสม
2. นโยบายกับกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความสอดคล้องกันอย่างไร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. ได้ข้อมูลสำหรับการวางแผนการบริหารจัดการนโยบายกับกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้อย่างถูกต้อง

กรอบความคิดในการวิจัย

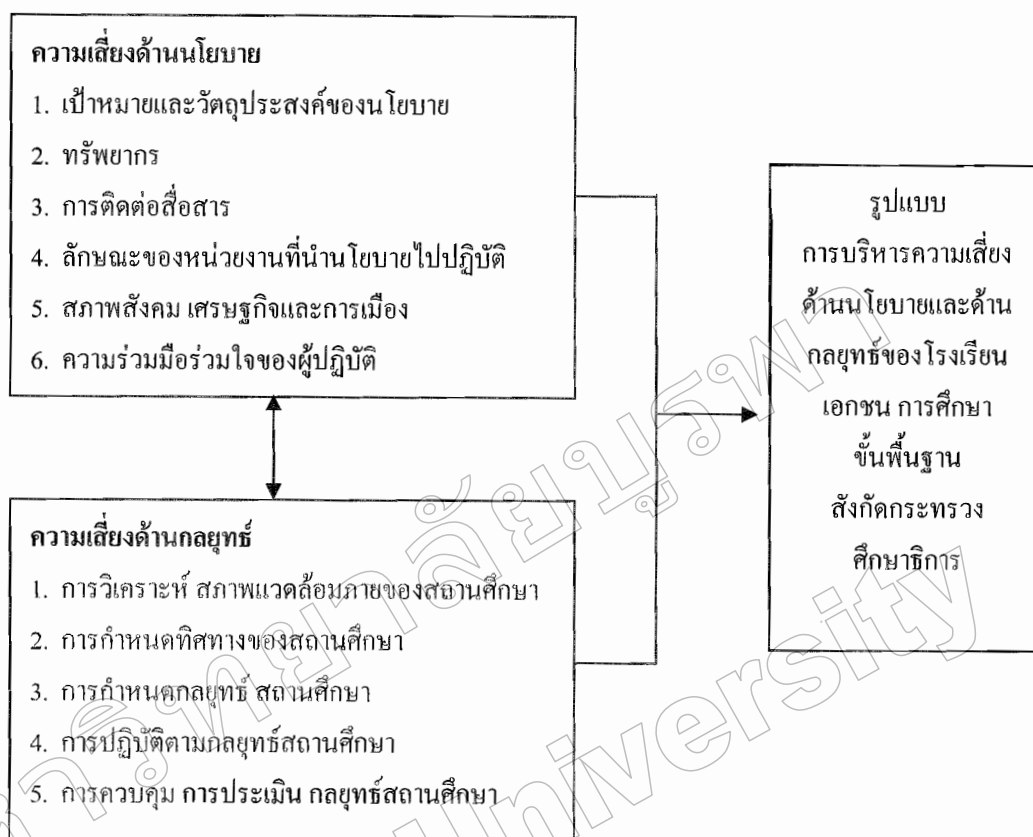
ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนกระบวนการบริหารความเสี่ยงตามแนวคิดของ วิลสัน (Wilson, 1999) มาใช้ในการพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การค้นหาความเสี่ยง (Risk Identification) 2) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) 3) วิธีการจัดการความเสี่ยง (Risk Treatment) และ 4) การประเมินผล (Risk Evaluation)

การวิเคราะห์และการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) ตัวแบบและแนวความคิดของ แวน เมเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ประกอบไปด้วยตัวแปรหลัก 6 ตัว คือ 1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย 2) ทรัพยากร 3) การติดต่อสื่อสาร 4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และ 6) ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ

การวิเคราะห์การบริหารเชิงกลยุทธ์ในสถานศึกษา ประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัว คือ 1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา 2) การกำหนดทิศทางของ 3) การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา 4) การปฏิบัติตามกลยุทธ์สถานศึกษา และ 5) การควบคุม และการประเมินกลยุทธ์สถานศึกษา

ความสัมพันธ์ของนโยบายกับกลยุทธ์ตามแนวคิดของ คาห์น (Kahn, 1969, p. 130) นโยบายเรียกว่าแผนงานประจำ (Standing Plan) ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการต่อรอง (Negotiation) การปฏิบัติตามข้อตกลง (Consensus) และการประนีประนอม (Compromise) ในการกำหนดเป้าหมาย การตรวจสอบทางเลือก และการค้นหาทวิวิธีเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ และอาจถือได้ว่านโยบายเป็นกฎ (Rule) และระเบียบ (Regulation) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินใจ เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงาน



ภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ขอบเขตด้านเนื้อหาการวิจัย

รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เน้นประเมินความเสี่ยงด้านนโยบายและมาตรการของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเอกชน ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นโยบายของรัฐบาล แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2552-2559) ซึ่งมีนโยบายที่จะให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในทุกระดับ ทุกประเภท หลากหลายรูปแบบ โดยรัฐให้การอุดหนุนส่งเสริม และสนับสนุนช่วยเหลือด้วยประการต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ เช่น

1. การให้เงินอุดหนุนรายหัวแก่นักเรียน
2. การอุดหนุนค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมการเรียนแก่เด็กพิการ
3. การสนับสนุนการลงทุนของสถานศึกษาเอกชน เช่น การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษา โครงการเงินกู้ยืม และความร่วมมือกับสถานประกอบการ
4. การสนับสนุนด้านการลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น การกำหนดอัตราค่าบริการสาธารณสุขในอัตราพิเศษ
5. การส่งเสริมด้านวิชาการให้กับสถานศึกษาเอกชน เช่น การพัฒนาครูประจำการ การส่งครูไปช่วยสอน ให้อุปกรณ์การศึกษา
6. การบริหารและจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของรัฐ

ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

1. การกำหนดรูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน เป็นการเลือกแบบแบ่งชั้นเฉพาะโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ และเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ได้กำหนดกลุ่มตามแนวทางการศึกษาความเสี่ยงไว้ ดังนี้

1.1 ประชากร เป็นผู้อำนวยการ/ผู้รับใบอนุญาต รองผู้อำนวยการ และเป็นผู้ปฏิบัติงานฝ่ายนโยบายและแผน ของโรงเรียนเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ในแต่ละภาคของประเทศไทย จำนวน 5 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง จำนวน 795 โรงเรียน ภาคตะวันออก จำนวน 170 โรงเรียน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 343 โรงเรียน ภาคเหนือ จำนวน 321 โรงเรียน และภาคใต้ จำนวน 307 โรงเรียน รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,936 โรงเรียน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้รับใบอนุญาต/ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้ปฏิบัติงานฝ่ายนโยบายและแผนของโรงเรียนเอกชน ได้แก่ โรงเรียนเอกชนในแต่ละภาคของประเทศไทย จำนวน 5 ภาค จำนวน 333 โรงเรียน รวมจำนวน 1,048 คน วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีกำหนดตามตารางของ ยามาเน่ (Yamane, 1970) ในระดับความเชื่อมั่น 95% และการสุ่มแบบแบ่งชั้น

(Stratified Sampling)

ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

1. ความเสี่ยงด้านนโยบาย
 - 1.1 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - 1.2 ทรัพยากร

- 1.3 การติดต่อสื่อสาร
- 1.4 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 1.5 สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
- 1.6 ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ

2. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์

- 2.1 สภาพแวดล้อมสถานศึกษา
- 2.2 การกำหนดทิศทางสถานศึกษา
- 2.3 การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา
- 2.4 การปฏิบัติตามกลยุทธ์สถานศึกษา
- 2.5 การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์สถานศึกษา

เป้าหมายของผลการวิจัย

รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน
ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีความเข้าใจตรงกัน ผู้วิจัยได้ให้คำนิยามศัพท์ ดังนี้

1. ความเสี่ยง หมายถึง โอกาสหรือสถานการณ์ที่เป็นอุปสรรค ซึ่งมีผลทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. รูปแบบการบริหารความเสี่ยงด้านนโยบายและด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน หมายถึง แบบจำลองของการจัดการความเสี่ยง ทั้งในกระบวนการในการระบุ วิเคราะห์ ประเมิน ควบคุม ตรวจสอบ และควบคุมความเสี่ยงที่สัมพันธ์กับกิจกรรม หน้าที่ และกระบวนการทำงาน ด้านนโยบาย และด้านกลยุทธ์ของโรงเรียนเอกชน
3. ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาในช่วงชั้นที่ 1-ช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ประถมศึกษา (6 ปี) ระดับมัธยมศึกษาต้นและมัธยมศึกษาปลาย (6 ปี)
4. ความเสี่ยงด้านนโยบาย หมายถึง ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานรวมถึงการตัดสินใจด้านบริหารที่ส่งผลต่อทิศทางของหน่วยงาน ในทางที่ไม่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์

5. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง จุดเน้นของผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโดยมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ การกำหนดเป้าหมายชัดเจน และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. ทรัพยากร หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานของการศึกษา ซึ่งได้แก่บุคคล วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และงบประมาณ ซึ่งในจำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและระบบบริหารจัดการที่ดี

7. การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การประสานงานระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กรหรือภายในหน่วยงานเดียวกัน

8. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินงานที่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามโครงสร้างการบริหาร บุคลากร กฎหมาย และขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กร

9. สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง หมายถึง ปัจจัยภายนอกหน่วยงานที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญ ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น 3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการ 4) ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการ และ 5) กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

10. ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ หมายถึง การยอมรับและร่วมดำเนินงานของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน

11. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ (Strategic Risk) หมายถึง โอกาสหรือสถานการณ์ที่มีอุปสรรค ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบาย แผนพันธกิจ กลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ในสถานศึกษา บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

12. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา หมายถึง การพิจารณาถึงปัจจัยภายในสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

13. การกำหนดทิศทางของสถานศึกษา หมายถึง การวางแผนการดำเนินงานโดยการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และเป้าประสงค์ของโรงเรียน (Goals) เพื่อเป็นภาพความสำเร็จของนักเรียน หรือสถานศึกษาในอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น

14. การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา หมายถึง การกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสถานศึกษาในภาพรวมให้สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

15. การปฏิบัติตามกลยุทธ์สถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานตามของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อทำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ

16. การประเมินกลยุทธ์สถานศึกษา หมายถึง วิธีการในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน เพื่อค้นหาข้อบกพร่องและประสิทธิภาพของการดำเนินงานว่าบรรลุผลตามเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University